

---

## Contribuição ao Estudo da Eficácia na Aplicação do Contrato de Gestão nas Empresas Estatais 1

---

**Iran Siqueira Lima**

Diretor-Presidente do IPECAFI - Instituto Brasileiro de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FEA/USP Coordenador do Centro de Estudos do Mercado Financeiro da FIPECAFI

### Introdução

Numa visão econômica, sob a ótica do acionista, uma decisão de investimento (investir, ampliar, reduzir, continuar ou descontinuar um empreendimento) deve considerar o fluxo de benefícios futuros líquido do ativo em questão.

Dentre as alternativas econômicas a serem examinadas, para a tomada de decisão quanto ao futuro de uma Estatal, algumas pressupõem a sua continuidade sob controle governamental, viabilizada por:

- a) aporte de capital quando necessário;
- b) intervenção das autoridades governamentais, sob a forma de regime de Administração Especial Temporária – RAET, no caso de instituições financeiras sob controle acionário de Governos Estatais;
- c) privatização da sua gestão, como uma preparação para futura privatização da empresa; e
- d) redução da empresa, com privatização parcial. Por outro lado, a descontinuidade da empresa, que se materializa pela adoção do regime de liquidação ordinária, também deve ser considerada na análise de viabilidade econômica.

Este trabalho mostra que, sob a hipótese de continuidade e independentemente da escolha da melhor alternativa econômica, o Contrato de Gestão consiste numa opção quanto a forma de relacionamento entre o Governo (principal acionista) e a empresa estatal. Como uma alternativa de relacionamento entre controladores e gestores da empresa, o Contrato de Gestão pode coexistir com qualquer das decisões de continuidade da empresa.

Relata também que o conflito potencial nas relações entre o Estado e suas empresas pode ser administrado através de um modelo de organização no qual são claramente definidos os papéis das diversas unidades de supervisão e suas interações com essas empresas estatais. Portanto, quaisquer que sejam a estrutura organizacional escolhida e os instrumentos de comunicação adotados, a função controle do Estado deve transformar o orçamento das empresas em um instrumento mais seletivo, político e orientado para induzir a eficiência e a eficácia da organização. Um modo de alcançar este objetivo é através do desenvolvimento e implantação de um sistema de avaliação de desempenho.

O objetivo específico deste trabalho é induzir à conscientização de que somente com a adoção do contrato de gestão se assegura o alcance de um determinado grau de eficácia empresarial, por parte das empresas estatais, por intermédio da especificação de compromissos assumidos pelas partes, com base num sistema de avaliação de desempenhos e consequências pré-determinadas.

Nesse sentido, o contrato de gestão deve ser entendido como um instrumento de gestão. Sob esse enfoque, insere-se no contexto organizacional como um mecanismo voltado a estimular melhores decisões por parte dos administradores.

O modelo de gestão compreende, ainda, o grau de autoridade e autonomia delegadas aos gestores das empresas estatais.

A delegação e autonomia planejadas consistem, Basicamente, em atribuir a determinado administrador a competência para decidir e agir da forma mais adequada para o cumprimento de uma determinada missão, visando alcançar resultados pré-estabelecidos, com funções e responsabilidades definidas.

Nesse sentido, pressupõe-se uma clara definição da missão, das responsabilidades, dos resultados desejados e dos instrumentos de avaliação de desempenho.

**Assume-se como premissa deste trabalho que, se os gestores das empresas estatais fossem obrigados a prestar contas ao Congresso, tivessem regras pré-estabelecidas e obrigatoriedade no cumprimento de metas e se, na falta de qualquer destes quesitos, fossem automaticamente substituídos por outros gestores com mais capacidade empresarial, o desempenho das estatais seria bem melhor assim como seus resultados econômicos, políticos e sociais.**

Na prática, o governo privilegia as privatizações como suposto mecanismo de financiamento das contas internas e externas, deixando de lado tanto a melhoria dos serviços e a redução dos custos para o consumidor quanto o problema maior do emprego e da competitividade sistêmica. Não por acaso o processo de privatização avança na área de transferência patrimonial (com altos custos para o Tesouro e ônus de financiamento para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES), sem que tenha sido definido um marco estratégico de política para os setores envolvidos e estabelecidas metas de investimento e mecanismos operacionais de regulação. A combinação desse processo desregulamentado de privatizações, com a adesão inconseqüente ao acordo de liberalização aos investimentos estrangeiros, pode trazer conseqüências trágicas para o país, servindo para legitimar toda sorte de abusos (econômicos sociais e ecológicos).

## **O Problema de Desempenho das Empresas Estatais**

As empresas estatais têm uma atuação mais complexa, devido principalmente às peculiaridades das empresas públicas, que, além de sujeitas a influências políticas, prestam, muitas vezes, serviços delegados em mercado monopolista e, ao mesmo tempo, concorrem em determinados segmentos de mercados altamente competitivos.

Como proposta para estimular um desempenho eficaz, bem como eliminar o problema da

arbitrariedade na definição de indicadores de desempenho, apresenta-se o conceito de resultado econômico, conforme utilizado no Modelo de Gestão Econômica -GECON.

O resultado econômico corresponde à variação patrimonial da empresa, mensurada com base em conceitos econômicos, num determinado período. Corresponde a variação da riqueza da empresa e, portanto, à sua capacidade de gerar produtos e serviços cujo valor econômico seja suficiente para repor, no mínimo, os recursos consumidos num determinado período.

A eficácia econômica de qualquer instituição decorre do grau de satisfação que proporciona as diversas entidades com as quais se relaciona: clientes, acionistas, governo, empregados, sindicatos, fornecedores. etc.

Modernamente, identifica-se uma dramática mudança qualitativa, em termos econômicos, quando o Estágio do Bem Estar, em que o gasto público aumenta como consequência ao crescimento econômico visando à acumulação, abre espaço para o Estágio de Ajuste, em que se questionam os limites da intervenção do Estado em uma economia mista, inserindo a preocupação pela produtividade dos recursos governamentais e seu custo de oportunidade para a sociedade. O foco principal de atenção é o tamanho do Estado e sua eficiência.(Gambarotta, 1989).

Segundo Gambarotta, são reconhecidos cinco elementos de pressão sobre os gastos públicos:

- a necessidade de desenvolvimento econômico a médio prazo;
- a urgência ao controlar o ciclo econômico a curto prazo;
- a luta por maiores salários públicos;
- o esforço para manutenção inercial da estrutura de gastos; e
- um fenômeno de natureza financeira vinculado a uma restrição orçamentária fixada exogenamente.

Estes cinco elementos básicos de pressão têm sua expressão na dominância de três formas substantivas de ação estatal: o Estado Empresário, o Estado Compensador (Benfeitor) e o Estado Regulador (seja em termos conjunturais, seja em termos estruturais). O que acelerou bastante o ritmo no crescimento das despesas do setor público federal foi a o aumento das despesas de autarquias, fundações e empresas públicas, que acabou por refletir uma diversificação maior nas funções econômicas do governo.

O próprio governo, delimitando seus objetivos políticos, se preocupa com o papel do Estado na economia e mostra forte interesse em reformar o setor público. Estas preocupações geralmente estão ligadas ao problema inflacionário, ao descrédito no controle macroeconômico exercido, à ineficiência dos gastos públicos e ao declínio da competitividade da indústria brasileira no mercado internacional, provocado por excessiva regulação e protecionismo. assim como a um crescente hiato tecnológico.

Uma empresa estatal pode ter uma participação muito importante na reconstrução de uma moderna sociedade na América Latina, mas exigirá que seu comando esteja em mãos corretas.

Existem, para isso, dois caminhos alternativos: primeiro, a continuação do processo Subsidiário, ou seja, a condescendência cultural, a dependência política através da importação de tecnologias ou de produtos terminados, pagos com a exportação de matérias-primas de produtos

agropecuários a preços controlados exogenamente. O segundo, e a construção de uma nova cultura, que, evidentemente, não estará vacinada contra a influência externa, mas devera ser baseada nas tradições próprias de cada País, criando uma alternativa nascida em cada povo, tratada e cultivada pela sociedade para sua própria utilização. Essa nova cultura exigirá uma nova política, também independente e socialmente aberta. Então, se estabeleceram as bases para uma nova economia direcionada para satisfazer as demandas desta cultura. Obviamente, não há condições de completa incidência econômica.

Para a segunda alternativa é necessária uma independência em áreas vitais, em que o papel do Estado é fundamental. A independência econômica demanda pesados investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Como a iniciativa privada não tem recursos para tal e as empresas estrangeiras, em geral, não tem interesse em realizá-los, compete ao governo, diretamente através de suas empresas estatais a execução desta tarefa.

### **Princípio para as Empresas Estatais**

As empresas estatais, como entidades públicas, são instrumentos de política de governo, sendo elas imputadas, principalmente quando de sua criação, ações como: promover a industrialização, substituir importações, manter o nível de emprego, melhorar a distribuição da renda, desenvolver setores estratégicos, combater a inflação e gerar divisas por exportações. Assim, não podem fugir do formalismo dos controles a que está sujeita a coisa pública, tais como: Tribunal de Contas da União – TCU, Secretaria Especial de Abastecimento e Preços – SEAP, Secretaria de Controle de Empresas Estatais – SEST e o Ministério Setorial.

Seus negócios são públicos e, como tais, devem ser transparentes. Os dados a respeito de seus aspectos operacionais e econômico-financeiros, e os indicadores obtidos através de processos de avaliação de desempenho, devem ser acessíveis a quem possa interessar.

O seu controle político, legítimo e desejável, deve ser feito através das diversas organizações que permeiam os extratos sociais das estatais devem assumir riscos e reconhecer erros, colocando-se isto como condição necessária para a avaliação de sua gestão e para que lhes sejam atribuídas responsabilidades e reconhecidos os seus acertos.

O controle do governo tem sido, basicamente, caracterizado por uma perspectiva financeira e orçamentária. Esta ênfase foi consequência dos esforços para combater a inflação e, neste contexto, o governo criou a Secretaria de Controle das Empresas Estatais - SEST, em outubro de 1979, subordinada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República -SEPLAN. Os Ministérios Setoriais atuavam somente como autoridades secundárias, dando suporte as funções da SEST. Como resultado, foi muito mais difícil que anteriormente, para as empresas estatais, adotarem um estilo empresarial. Elas se encontram isoladas do governo, embora dependentes do processo de decisão central e vulneráveis ao uso privado de grupos políticos.

Ao controlar suas empresas, a ênfase do Estado deve ser em desempenho econômico,

político e social, não em dispêndios per se.

Cabe, portanto, um esforço de avaliação do que foi feito, de forma a se detectar problemas e distorções envolvidos, para que se possa gerar subsídios para o necessário ajuste do sistema de controle das empresas estatais com vistas ao seu alinhamento às metas da política macroeconômica.

### A Necessidade dos Financiamentos

| O ORÇAMENTO SEST E O CÔMPUTO DO DÉFICIT DAS EMPRESAS ESTATAIS  |                         |
|--|-------------------------|
| I - Dispêndios   |                         |
| Despesas de Capital  |                         |
| Investimentos  |                         |
| Amortizações   |                         |
| Outras Despesas de Capital   |                         |
| Despesas Correntes   |                         |
| Pessoal e Encargos Sociais   |                         |
| Encargos Financeiros   |                         |
| Outros Custeios  |                         |
| Dispêndios Globais/Orçamento Sest  |                         |
| Aplicações Líquidas  |                         |
| Total -  | Dispêndios e Aplicações |
| II. Recursos   |                         |
| Receita Operacional  |                         |
| Receita Não-Operacional  |                         |
| Outros Recursos  |                         |
| Recursos do Tesouro  |                         |
| Operações de Crédito   |                         |
| Variações Operações de Crédito de Curto Prazo  |                         |
| Variações de Valores de Terceiros  |                         |
| Variação do Disponível   |                         |
| Total de Recursos  |                         |
| III - Déficit  |                         |
| (Receita Operacional + Receita Não-Operacional + Outros Recursos + Recursos do Tesouro + Variações do Disponível) — (Despesas Correntes + Investimentos + Outras Despesas de |                         |

Capital)  
IV. Financiamento do Déficit  
Operações de Crédito + Variações nas Operações de Crédito de Curto Prazo + Variações de  
Valores de Terceiros — Amortizações — Aplicações Liquidas

O que se convencionou chamar de déficit global do setor público federal significa, apenas, a necessidade de financiamento, através de recursos creditícios, das entidades incluídas no orçamento SEST. A heterogeneidade destas entidades, no entanto, dificulta o entendimento claro do real significado desta necessidade em termos agregados. A posição deficitária deve ser interpretada de maneiras distintas, dependendo do caráter da entidade considerada. Caso se trate de uma entidade típica de governo, que em geral conta com uma receita própria negligenciável e que custeia seus gastos correntes basicamente com transferências do Tesouro, uma posição deficitária deve ser vista da mesma maneira como se veria um déficit no orçamento da União. Seria um segmento do Governo (ainda que pertencente à administração indireta) cujos dispêndios, correntes e de capital, têm que ser em partes financiados através de recursos creditícios. Conceitualmente, a emissão de dívida advinda desta necessidade de financiamento não deveria ser encarada de maneira diferente de uma emissão de dívida pública *stricto sensu*.

O que não pode ser justificado é que se transponha, do governo propriamente dito para as empresas estatais, a ótica do orçamento equilibrado. E, ainda, que se tenha como meta à eliminação do déficit das empresas estatais e se siga uma política de induzir cada empresa a reduzi-lo a zero, tão logo quanto possível. Tal déficit reflete, como se viu, apenas a necessidade de financiamento a ser coberto com operações creditícias, e não há por que se pressupor que o ideal é que esta necessidade se anule. Ao contrário, se a empresa está empenhada em um programa de investimentos, como se espera que esteja a longo prazo, esta necessidade deveria normalmente ser positiva.

O pleno entendimento desta questão foi certamente dificultado pelo fato de que, freqüentemente, nos últimos anos, tal necessidade tem sido tratada no debate econômico social não só como déficit, mas também como “rombo” ou estouro das estatais, e sua existência atribuída primordialmente a ineficiência e ao descontrole financeiro destas empresas.

### **O Controle de Preços e a Contenção de Importações das Estatais**

E bem sabido que o Governo esperava que uma queda significativa no nível da demanda agregada pudesse, de um lado, levar a uma redução da taxa de inflação, e de outro, contribuir para uma progressiva eliminação do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos, principalmente através da diminuição das importações. Esperava-se também algum efeito positivo sobre as exportações, à medida que a demanda interna se tornasse mais fraca.

Mas, sendo a redução do deficit de transações correntes e o controle do processo inflacionário os objetivos centrais da política econômica de curto prazo, e dada a importância das empresas estatais na economia brasileira, houve também um amplo espaço para implementação de políticas que implicaram se exigir que as empresas estatais contribuíssem de forma mais direta para a consecução desses objetivos, independentemente do que delas fosse exigido no que tange ao esforço de redução da demanda agregada e de diminuição da necessidade de financiamento do setor publico.

Duas destas políticas foram particularmente relevantes: em primeiro lugar, a política de preços e tarifas dos bens e serviços produzidos pelas empresas estatais foi freqüentemente ditada pela política antiinflacionária, buscando-se uma minimização dos efeitos de curto prazo dos reajustes destes preços e tarifas sobre os índices de preços. Em segundo lugar, entendeu-se que as importações diretas bem como as compras de produtos importados no mercado interno realizadas pelas empresas estatais deveriam ser sujeitas a controle administrativo direto.

Em uma situação em que os preços não cobrem os custos, o estímulo à demanda também contribui para agravar a posição deficitária da empresa. Ironicamente, os desequilíbrios financeiros que as empresas estatais passam a ter que enfrentar abrem espaço para que se atribua a ineficiência dessas empresas as razões da recalcitrância do processo inflacionário.

Apesar de todas as dificuldades e distorções que pode gerar, a idéia da política do choque deflacionário através do reajuste irreal de preços e tarifas dos bens e serviços produzidos pelas empresas estatais tem ao menos o mérito de constituir uma estratégia articulada de combate à inflação, derivada de considerações das quais não se pode dizer que não têm coerência interna (embora se possa exatamente discutir a aderência de alguns de seus pressupostos à realidade e situações específicas).

### **Os Vinte Maiores Grupos**

Na busca de uma visualização mais clara do que se passou com as empresas estatais federais nos últimos anos, procurou-se evitar tanto uma simples análise agregada dos dados disponíveis, quanto uma análise minuciosa de cada uma das mais de duas centenas de empresas existentes. A primeira opção impediria uma percepção adequada do rico e variado matizado formado pelas experiências das distintas empresas. Já a segunda, tornaria extremamente difícil uma visão de conjunto destas experiências.

Um exame mais cuidadoso dos dados disponíveis permitiu concluir que a análise poderia perfeitamente se limitar as maiores empresas ou grupos empresariais, já que o pouco que se perde com esta limitação do escopo do estudo e plenamente compensado com o que se ganha pela maior facilidade de se conseguir uma percepção global de cada aspecto considerado.

Consolidados os dados referentes as empresas pertencentes ao mesmo grupo e estabelecida uma ordenação dos vários grupos empresariais e empresas isoladas, verificou-se que os vinte maiores grupos ou empresas desta ordenação em 1983 constituíam uma amostra adequada para os objetivos da análise. A dimensão escolhida para definir o critério de ordenação foi o fluxo de recursos mobilizados por essas empresas ou grupos durante 1983. Tais recursos incluem receitas operacionais e não-operacionais. operações de crédito, recursos do Tesouro e outros. Seria absolutamente

equivalente a ordenação de acordo com os totais de dispêndios que representam nada mais que as aplicações dos recursos mobilizados. Estes dispêndios incluem todos os de custeio e de capital realizados por estas empresas.

Poder-se-ia adotar, como dimensão para efeito da definição do critério de ordenação, apenas as receitas operacionais. Contudo, isto poderia deixar fora de análise empresas e grupos que mobilizaram volumes muito significativos de recursos, embora tivessem receitas operacionais nulas ou relativamente pequenas por estarem ainda em fase de implantação de sua capacidade produtiva, como é o caso de Itaipu (Itaipu Binacional S/A) Caraíba (Caraíba Metais e do Grupo Nuclebrás (Empresas Nucleares Brasileiras S/A). A tabela a seguir, apresenta a lista dos vinte maiores grupos ou empresas em 1983. São apresentados também os setores principais em que atuam e o número de empresas que compõem cada grupo. Pode-se verificar que a amostra incluiu na verdade um total de 133 nomes, o que representa cerca de 57% das 234 empresas estatais federais não-financeiras incluídas no cadastro da SEST em 1983 (conforme as páginas 10/17 do relatório Sesti/Seplan). Mas esta percentagem subestima enormemente a real importância da amostra.

| OS 20 MAIORES GRUPOS DE EMPRESAS ESTATAIS - 1983 |                             |                               |
|--|-----------------------------|-------------------------------|
| Grupos   | Nº de Empresas Pertencentes | Setores Principais de Atuação |
| Grupo Petrobrás                                  | 21                          | Petróleo/Química              |
| Grupo Siderbrás                                  | 19                          | Siderurgia                    |
| Grupo Eletrobrás                                 | 8                           | Energia Elétrica              |
| Grupo Telebrás                                   | 29                          | Telecomunicações              |
| Grupo CVRD                                       | 17                          | Mineração                     |
| RFFSA  | 4                           | Transporte Ferroviário        |
| Itaipu   | 1                           | Energia Elétrica              |
| Grupo Nuclebrás                                  | 7                           | Energia Nuclear               |
| Cobal  | 1                           | Comércio de                   |
| Grupo Acesita                                    | 3                           | Alimentos/Abastecimento       |
| Grupo Portobrás                                  | 10                          | Siderurgia                    |
| Grupo Infraero                                   | 2                           | Infra-estrutura Portuária     |
| ETC  | 1                           | Infra-estrutura Aeroportuária |
| Caraíba  | 1                           | Telecomunicações/Correios     |
| Lloydbrás  | 1                           | Não-ferrosos/Cobre            |
| Grupo Embraer                                    | 1                           | Transporte Marítimo           |
| Fosfertil  | 4                           | Indústria Aeronáutica         |
| Serpro   | 1                           | Química/Fertilizantes         |
| Usimec   | 11                          | Processamento de Dados        |
| Cobra  | 1                           | Mecânica/Equipamentos         |
|  |                             | Indústria de Computadores     |



|       |     |  |
|-------|-----|--|
|       |     |  |
| Total | 133 |  |

A própria SEST tem, de fato, focado a atenção apenas num subconjunto das empresas estatais federais. Embora o cadastro SEST de 1983 contenha 283 empresas (entre financeiras e não-financeiras), apenas 179 foram consideradas no orçamento SEST para o setor produtivo estatal. As demais não foram incluídas ou por serem o que se chama empresas-papel (constituídas apenas com a finalidade de se assegurarem reservas de jazidas) ou por serem simplesmente sem expressão orçamentária".Tomando este conjunto de 179 empresas como base, pode-se estabelecer com alguma precisão a representatividade e importância dos vinte maiores grupos ou empresas aqui considerados. Em 1983, os recursos provenientes das suas receitas operacionais representavam 95,1% do total de receitas operacionais nas 179 empresas. Receberam 95% dos recursos do Tesouro canalizados as 179 empresas e suas operações de crédito mobilizaram recursos equivalentes a 95,3% do total mobilizado. através desta via, pelo conjunto maior de empresas. Ademais, 98,6% do valor total dos investimentos diretos realizados pelas 179 empresas foram efetuados pelos vinte maiores grupos, bem como 99,3% das amortizações. Foram eles ainda responsáveis por pouco menos de 95% do total de despesas correntes realizadas. Vê-se que a importância relativa dos vinte maiores grupos é tal, que justifica plenamente que se limite o escopo da análise a estes mesmos grupos.

Por muito tempo as empresas estatais foram utilizadas na captação de recursos externos necessários ao financiamento do balanço de pagamentos. O rápido crescimento dos seus passivos em moeda estrangeira tornou-as particularmente vulneráveis à alta da taxa de juros internacionais e às desvalorizações cambiais implementadas no País, a partir do final da década de 70.

As dificuldades de acomodação dos crescentes encargos financeiros nestas empresas foram agravadas, muitas vezes, pela queda real das suas receitas operacionais durante o período em análise. Embora isto possa, em parte, ser atribuído à recessão, em boa parte decorre também da política pouco realista de reajuste de preços e tarifas dos bens e serviços produzidos por estas empresas, política esta ditada pelo objetivo de controle da inflação no curto prazo. Não obstante uma diminuição significativa nos dispêndios com pessoal e encargos e uma relativa estabilidade nos outros custos, verificou-se, para o conjunto das empresas, um rápido estrangulamento da sua capacidade de autofinanciamento desde 1980.

Os efeitos deste processo sobre a capacidade de Investimento das empresas já seriam bastante sérios, não tivessem sido ainda ampliados pelo corte significativo de recursos provenientes do Tesouro e pela redução substancial do fluxo líquida de recursos advindos das operações de crédito, ocorridos durante o mesmo período. Como é notório, o cerceamento do acesso das empresas estatais a estes recursos foi um componente chave da política de redução das necessidades globais de endividamento do setor público e de controle da demanda agregada.

Tal política resultou em um corte real dos investimentos totais realizados pelos vinte maiores grupos estatais de cerca de 27%, entre 1980 e 1983. Naturalmente, a redução do ritmo dos investimentos em alguns grupos poderia ser justificada pela conclusão de projetos que vinham sendo implementadas, ou pela reversão de expectativas quanto a evolução da demanda em alguns setores.

Contudo, isto por si só não justificaria uma queda tão acentuada dos investimentos totais, e muito menos os cortes substanciais ocorridos em 1983 nos investimentos de grupos como Petrobrás e CVRD, cujas inversões tiveram efeitos da maior importância no sentido de avaliar a gravidade da restrição de divisas impostas à economia brasileira.

Por último, cabe ressaltar que, não obstante a grande redução nas despesas com Investimentos, as empresas estatais federais tornaram-se cada vez mais dependentes de recursos de terceiros para financiá-las. O que significa dizer que o corte de investimentos nem mesmo contribuiu para que fosse atingido o objetivo estabelecido pela SEST de “busca gradativa de auto-suficiência financeira” nestas empresas. (Seplan / Sest - Orçamento 1984, p.21).

### **Importância e Evolução da Avaliação de Desempenho**

Boa parte dos problemas das estatais é direta ou indiretamente associável à inexistência de avaliação do desempenho. Isto porque sem a especificação de metas não se pode distinguir o “bom” do “mau” desempenho e nem responsabilizar os administradores. Assim como uma empresa privada, uma empresa estatal também deve ser avaliada.

Uma empresa estatal pode ter objetivos múltiplos, mas isto não implica que seja necessário um critério múltiplo para avaliar seu desempenho. Um critério de desempenho é simplesmente uma expressão qualificada das metas empresariais. A agregação dos múltiplos objetivos, sendo eles individualmente quantificáveis, pode ser trabalhada através de ponderações relativas. Alguns objetivos são impossíveis de quantificar. E preciso separá-los em dois conjuntos: objetivos comerciais e não comerciais. Na avaliação do desempenho, os objetivos não comerciais são existenciais e não operacionais, ou seja, afetam decisões de investimentos e não decisões operacionais. Alteram critérios de avaliação de projetos mas não de avaliação de desempenho.

Uma Avaliação de Desempenho eficaz necessita de um alvo claramente definido. Para se avaliar o desempenho de um órgão público ou de uma empresa estatal, é preciso reconhecer inicialmente que seus interesses, em princípio, coadunam-se com aqueles do Governo, mas que, a medida que se consolidam institucionalmente desenvolvem alguns objetivos próprios, dentre os quais se destacam:

- o desenvolvimento e a garantia de autonomia de gestão;
- a reprodução da entidade, no âmbito da integridade econômica, social e corporativa;
- a expansão das atividades da entidade;
- a proteção em relação a ingerências externas, inclusive a criação de barreiras a eventual privatização de atividades da entidade.

Sistemas de Avaliação de Desempenho não podem ser sobrecarga adicional aos já excessivos controles de meios. Assim sendo, sua validação histórica irá depender da vontade política do Estado em extinguir e simplificar controles que, ao cercearem a autonomia gerencial das entidades, impedem conquistas de eficiência indispensáveis.

Mesmo que uma empresa estatal tenha apenas objetivos comerciais, o lucro contábil não é adequado para medir seu desempenho. Os lucros públicos e privados são diferentes porque as

contabilidades (pública e privada são diferentes. Adicionalmente, porque os preços públicos e privados também diferem.

As diferenças contábeis ocorrem porque em geral custos privados são benefícios públicos e vice-versa.

O propósito da avaliação de desempenho é encorajar a maximização do lucro socialmente relevante. A distribuição deste superávit é outra questão. Os impostos são custos relevantes para o setor privado mas não são relevantes para o setor público. Assim, o desempenho estatal deve ser medido antes dos impostos e o desempenho privado após os impostos.

Infelizmente, muitos dos fatores que determinam o desempenho da empresa fogem ao controle dos administradores. Os preços são controlados pelo governo ou pelo mercado. Admissões e procedimentos de compra de materiais, para as estatais, podem ter sido definidos por políticas governamentais. Assim, deve-se distinguir, claramente, entre o desempenho empresarial e o desempenho gerencial.

### **O Modelo de Avaliação das Empresas Estatais - SAVE**

A idéia central desse modelo é a de que se defende que, para a implementação de um modelo de avaliação que possa mais facilmente atingir aos objetivos colimados, este modelo deve conter alguns pré-requisitos, dentre os quais se destaca o seu perfeito entendimento pelo quadro gerencial da sociedade.

O SAVE, em seu nível mais elevado de agregação é composto de quatro módulos avaliadores:

- Avaliador do Desempenho Econômico por Taxas Financeiras (ADE);
- Avaliador de Ganhos de Produtividade (GAP);
- Avaliador do Cumprimento do Objetivo Social (OSO);
- Auscultador da Opinião Pública e do Mercado Alvo (OUV).

### **A Contribuição do Modelo de Gestão Econômica para a Melhoria do Processo de Avaliação das Empresas Estatais**

O Modelo de Gestão Econômica, GECON preconiza um conjunto de conceitos e critérios para a correta mensuração do valor dos ativos, passivos, e portanto do patrimônio da empresa. Desse modo, o desempenho da empresa deve ser avaliado sob a ótica da evolução do seu patrimônio, que se materializa no conceito de resultado econômico.

A essas observações, deve ser acrescido o fato de que, para a implementação da metodologia do SAVE e suas ramificações, há necessidade de significativo levantamento físico e financeiro, o que, em alguns casos, pode retardar a apuração da avaliação desejada, além do que o

referido método vai requerer, necessariamente, das pessoas que estiverem encarregadas desse tipo de avaliação, um conhecimento mais aprofundado de métodos quantitativos.

O GECON, no entanto, parte de algumas premissas que em muito ajudariam esse tipo de avaliação, pois tem seus pressupostos centrados na situação econômico-financeira da empresa, não se detendo a qualquer sistema de rateio, nem tampouco a exaustivos levantamentos físicos.

Por isso, como proposta para estimular um desempenho eficaz das empresas, eliminando a arbitrariedade na definição de indicadores de desempenho, conforme defende-se na hipótese deste trabalho, prefere-se o Modelo de Gestão Econômica, GECON, que sendo um modelo gerencial voltado à administração por resultados econômicos, incorpora um conjunto de conceitos e definições que visam conduzir a empresa a eficácia.

O GECON começou a ser estruturado pelo Prof. Dr. Armando Catelli, por volta dos anos 70, constituindo, atualmente, uma área de pesquisas no âmbito do Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, FEA/USP e da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras, FIPECAFI. Essa área conta com vários trabalhos publicados (teses, dissertações e artigos) e outros em desenvolvimento, um laboratório de pesquisas e com diversos professores e pesquisadores envolvidos.

O GECON sustenta que o resultado econômico constitui o principal indicador de eficácia empresarial. Se mensurado corretamente, o resultado econômico expressa o grau de eficácia da empresa, permitindo a implementação de instrumentos gerenciais que possibilitem uma melhor atuação dos gestores.

Sob esse enfoque, o contrato de gestão pode contribuir para: o aperfeiçoamento do modelo de gestão da empresa; o suporte adequado à tomada de decisão; a melhoria do relacionamento com o Governo; a adequação do processo na gestão à nova realidade econômica; e o autocontrole dos gestores.

O GECON é estruturado dentro de uma concepção holística e compreende a integração dos seguintes elementos:

- **modelo de gestão** - princípios, crenças e valores que orientam e impactam as diversas variáveis empresariais. notadamente o processo de tomada de decisões;
- **modelo de decisão** - relativo ao processo de tomada de decisões;
- **modelo de mensuração** do resultado - relativo ao processo de mensuração física monetária dos eventos relativos as decisões planejadas e realizadas;
- **modelo de informação** – relativo ao processo de geração de informações gerenciais.

A avaliação de desempenho das áreas, propiciada pelo GECON, é efetuada de forma a permitir a identificação e análise das variações e objetivam demonstrar as verdadeiras causas dos desvios (inflação, mudanças de planos, volumes, eficiência e preços). O modelo contempla os diversos modelos de decisão tanto da fase de planejamento, quanto da execução e do controle.

A estruturação do GECON leva em conta fundamentalmente as necessidades de um modelo de administração por resultados econômicos. Neste sentido, entende-se que um modelo de

administração por resultados econômicos deve atender aos seguintes requisitos:

**(1) O Resultado Econômico  
Deve Ser Corretamente Mensurado**

Um aspecto de fundamental importância é que o modelo de mensuração reflète em termos econômicos a realidade existente, tanto física como operacional. Nesse sentido, evidenciam-se no modelo GECON três conceitos que objetivam interpretar a realidade operacional objeto de mensuração:

- / **atividade**- processo físico - operacional que consome recursos e gera serviços e gera serviços demandando a ocorrência de um ou mais eventos.
- / **evento econômico** - corresponde a uma classe de transações que ocorre dentro das atividades e que produz um determinado impacto econômico e patrimonial. Um evento possui sempre uma mesma formatação contábil.
- / **transação** - correspondente ao produto de cada ação planejada ou realizada.

Um aspecto que deve ser ressaltado é que a correta mensuração do resultado pressupõe a identificação e associação direta e objetiva dos benefícios e custos com os eventos/atividades. É facilmente comprovado que o tradicional rateio contábil de custos estruturais aos eventos/atividades, preconizado por algumas técnicas de custeio, distorce significativamente o custo e o resultado das atividades, tendo em vista as premissas do GECON.

**(2) O Resultado Econômico  
Deve Ser Otimizado**

A otimização de resultados pressupõe a identificação das alternativas de ação disponíveis e a escolha das melhores alternativas, tanto estratégicas como operacionais.

**(3) O Resultado Econômico Deve Ser  
Otimizado pelas Ações dos Gestores**

Os gestores são os “donos” de seus negócios, devendo atingir a eficácia desejada através do alcance dos resultados econômicos planejados.

No que diz respeito à motivação dos gestores, deve-se destacar o aspecto da controladoria. ou seja, o gestor deve ser avaliado pelas decisões que implementa e pelas variáveis sob a sua administração.

**(4) O Resultado Econômico  
Deve Ser Efetivado**

A efetivação do resultado é possibilitada através das informações gerenciais. Neste sentido, é necessário o desenvolvimento de sistemas de informações gerenciais que garantam o suporte requerido à atuação gerencial preconizada.

Esse fluxo de informações é gerado por sistemas de informações gerenciais cuja concepção

e implementação no modelo GECON obedece a três quesitos fundamentais:

- 1º )Modelo de Mensuração** - um conjunto de conceitos que permitam medir o resultado econômico corretamente.
- 2º )Modelo de Decisão** - que orienta a lógica da geração das informações.
- 3º )Modelo de Informação** - que determina características da informação, que a tornem um elemento indutor e facilitador das ações dos gestores para a otimização do resultado.

### **Análise Sistêmica o GECON na Avaliação de Desempenho**

A avaliação de desempenho é um processo que incorpora os elementos próprios de uma avaliação em sentido genérico.

Em relação ao GECON, entende-se que esses elementos contemplam, basicamente, as seguintes características:

- a. objetivos** - servir como um instrumento de gestão dos desempenhos, permitindo uma atuação eficaz dos gestores sobre os resultados econômicos das atividades associadas às áreas de responsabilidade:
- b. objetos** - são os desempenhos das áreas de responsabilidade, paralela e diferentemente da avaliação de resultados, que se relaciona aos produtos/serviços gerados pelas diversas atividades e eventos econômicos:
- c. padrões de comparação** - constituídos pelos orçamentos e padrões (físicos e monetários), que refletem diretrizes, objetivos, metas, políticas, níveis de eficácia e eficiência desejados nas operações na empresa.
- d. critérios, conceitos e princípio** - que norteiam a avaliação de desempenho para a gestão econômica; e
- e. juízo de valor**- refere-se a conclusões sobre qualidade dos desempenhos, contemplando os conceitos de eficácia e eficiência relativa às operações, sobre os quais estrutura-se todo o modelo. O processo de avaliação de desempenho é caracterizado, basicamente, pela (1) obtenção das informações sobre desempenho e (2) pela interpretação dessas informações.

### **Definindo o Contrato de Gestão**

O Contrato de Gestão é uma forma de relacionamento entre o controlador (Governo, acionista, investidor, empregados, fornecedores, consumidores) de uma empresa e a sua administração, expressa por intermédio de contrato formal que especifica direitos, obrigações, compromissos e responsabilidades das partes envolvidas, fixando objetivos, metas e indicadores de desempenho para um determinado período, bem como as respectivas consequências em termos de cumprimento/descumprimento das condições previstas.

|  |
|--|
| <b>Componentes do Contrato de Gestão</b> |
|--|

| COMPONENTES                                  | DEFINIÇÃO  |
|--|--|
| <b>PROPÓSITO</b>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Síntese de compromissos, obrigações e deveres contratados.</li> <li>• Identificação dos responsáveis, credenciados ou representantes das entidades envolvidas.</li> <li>• Evidenciação dos interesses (institucionais, políticos, sociais, econômicos do Estado).</li> <li>• Especificação das atividades que serão geridas.</li> </ul>                 |
| <b>DIRETRIZES OPERACIONAIS</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Especificação de diretrizes, propósitos, posturas administrativas, em termos de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- relacionamentos:</li> <li>- planejamento:</li> <li>- eficiência:</li> <li>- administração geral.</li> </ul> </li> </ul>   |
| <b>RESULTADOS DESEJADOS E PRAZOS (METAS)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados financeiros/período: <ul style="list-style-type: none"> <li>- aspectos de mensuração.</li> </ul> </li> <li>• Resultados não-financeiros/período: <ul style="list-style-type: none"> <li>- imagem:</li> <li>- formação e treinamento funcional;</li> <li>- padrões de qualidade.</li> </ul> </li> </ul>                                       |
| <b>ESTRUTURA ORGANIZACIONAL</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição das relações hierárquicas entre entidades, administradores e seus colaboradores (organogramas).</li> <li>• Definição de responsabilidades, remunerações. etc.</li> </ul>  |
| <b>SISTEMA DE ARTICULAÇÃO</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Especificação dos recursos (tecnológicos, financeiros, institucionais, etc.) necessários para a consecução dos objetivos, bem como dos responsáveis pelo seu fornecimento.</li> </ul>   |
| <b>SISTEMA DE AVALIAÇÃO</b>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Forma de acompanhamento e julgamento dos resultados do administrador e da entidade.</li> <li>• Desenvolvimento de sistemas de apuração de custos e de resultados, sistemas de informações gerenciais, orçamentos.</li> <li>• Modelo de avaliação de desempenho.</li> <li>• Indicadores de desempenho.</li> <li>• Periodicidade de avaliação.</li> </ul> |
| <b>SISTEMA DE CONSEQUÊNCIAS</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição das recompensas e punições a serem aplicadas conforme a avaliação de desempenho.</li> </ul>   |
| <b>ORÇAMENTO</b>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Expressão física e econômica dos planos aprovados.</li> <li>• Mensuração dos resultados desejados.</li> <li>• Base para a avaliação de desempenhos.</li> <li>• Metas e respectivos prazos.</li> </ul>   |
| <b>FATORES CRÍTICOS E DE SUCESSO</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Destaque dos principais problemas e pontos-chave para o sucesso do empreendimento.</li> </ul>   |

Nesse contexto, o contrato de gestão surge como um instrumento para a implementação de ações orientadas ao cumprimento dos planos estabelecidos, os quais devem expressar, essencialmente, os interesses da sociedade.

Sob um formato jurídico, expressa um acordo firmado entre o Governo e uma Empresa Estatal, visando ao alcance de determinados objetivos, num determinado período. Nesse sentido, são negociados e estabelecidos objetivos, metas e regras de relacionamento entre as partes.

Em contrapartida a uma maior autonomia administrativa, operacional e financeira, concedida pelo Governo as empresas estatais, estas assumem, explicitamente, o compromisso de cumprir determinados objetivos e metas ao longo da vigência do contrato de gestão.

Criam-se, dessa forma, novos mecanismos de acompanhamento, avaliação e controle do desempenho das empresas estatais.

Dependendo do modelo adotado, o contrato de gestão pode evidenciar a contribuição dessas empresas para o atendimento dos interesses do Governo e da sociedade.

Além de auxiliar na definição de intenções e obrigações recíprocas entre o Estado e as empresas estatais, o contrato de gestão imprime também uma maior transparência tanto das ações do Governo quanto de suas empresas, caracterizando-se como um instrumento de comunicação com a sociedade.

Nos contratos de gestão, o pressuposto da obtenção de um maior grau de autonomia administrativa e financeira tem por contrapartida, o compromisso de metas mensuráveis que representam ganhos de eficiência gerencial.

### **Os Objetivos do Contrato de Gestão na Administração Pública Brasileira**

Uma característica importante desse modelo de administração é a de ser dinâmico e participativo, pois:

- os objetivos e metas fixados em compromissos de gestão são periodicamente renegociados e aprovados entre o Estado e cada órgão subordinado;
- a implantação do modelo pretende induzir a uma maior participação e co-responsabilização dos funcionários dos órgãos públicos e de empregados de empresas estatais na definição e na execução dos objetivos firmados em cada período com o Estado;
- pretende o modelo que a sociedade seja informada do conteúdo dos compromissos, passando a ter parâmetros compreensíveis para avaliar a qualidade de produtos e serviços prestados pelos órgãos governamentais e empresas estatais, a eficiência no uso de recursos



econômicos, a eficiência das pessoas que trabalham neles e das estruturas técnicas e gerenciais em que operam.

O Contrato de Gestão cumpre sua função:

- ao operar como tradutor do planejamento global e setorial do Governo em diretrizes, objetivos e metas de cada órgão público e Empresa Estatal;
- ao julgar a eficácia gerencial do órgão ou empresa, no propósito de atingir os alvos fixados;
- ao monitorar a execução de planos de ação associados à execução de Coletivos acordados com a entidade;
- ao atuar como estímulo a qualidade dos produtos e a produtividade do órgão público ou da Empresa Estatal.

É importante registrar que o uso de Contratos de Gestão não se contrapõe necessariamente a uma política de desestatização de atividades empresariais do Estado. Pode ser empregado como instrumento de acompanhamento de processos de desestatização, no sentido de melhor garantir sua eficácia e a defesa dos interesses públicos.

### **O Contrato de Gestão em Busca da Modernização da Administração Pública Federal – As Experiências Inglesa e Francesa**

Das experiências internacionais analisadas, duas chamam a atenção para o aspecto da responsabilização na tentativa de levar à administração central (direta) um maior grau de eficiência e eficácia no seu desempenho.

A experiência inglesa sintetizou os movimentos de modernização da administração pública após a chegada ao poder de Margareth Thatcher, em 1979, Tratava-se de implantar, em cada ministério, sistema e estruturas que permitissem aos responsáveis, de todos os níveis, ter uma visão clara de seus objetivos e desempenho. Todavia, a responsabilização que se procurou dar aos quadros dirigentes só teria sentido se eles dispusessem de maior amplitude e flexibilidade na gestão dos recursos.

O governo inglês concluiu então que as supostas vantagens de uma administração gerenciada de maneira uniforme eram mais do que superadas pelas desvantagens. A partir dessas constatações, foi proposta a separação entre as estruturas responsáveis pela formulação de políticas (administração central) e os órgãos que deveriam executá-las (executive agencies).

Nessa experiência, é interessante observar que a proposta da criação das executive agencies, visa fundamentalmente aumentar a autonomia gerencial na realização dos objetivos e fugir das características da administração central. A administração central exerceria um controle estratégico sobre as agências, mas os seus responsáveis teriam liberdade para decidir os objetivos a partir do documento básico definido. Este deveria ser objeto de exame anual, após a análise do relatório da agência, permitindo atualização a longo prazo.

A experiência francesa revelou, de forma exaustiva, a evolução das relações contratadas

entre governo e empresas estatais e procurou sintetizar a proposta de modernização para a administração pública levada a efeito no final da década de 80.

A política de responsabilização tinha por objetivo tornar as unidades operacionais autônomas na gestão e implementação de estratégias globais para melhorar a eficiência, a eficácia e a adaptação das atividades com relação a um ambiente diferenciado e/ou diversificado. A autonomia e o controle constituem, assim, dois elementos inseparáveis do processo de responsabilização.

Ante a perspectiva de pensar formas de melhorar o desempenho das organizações públicas da administração federal direta, autárquica e fundacional, parece que tanto a experiência francesa quanto a inglesa oferecem modelos interessantes e promissores. O modelo francês percorre um longo caminho, passando pela reorganização de trabalho nos órgãos, determinação de um plano de ação e sua contratação com o ministério de vinculação, e uma tentativa difícil de aumentar a autonomia gerencial por concessão dos órgãos centrais dos sistemas administrativos, num tratamento caso a caso.

O modelo inglês demonstra uma firme decisão de substituir o modelo estrutural da administração central. Esse modelo parece propiciar melhores condições de sucesso na busca de um bom desempenho do setor público.

A experiência que vem sendo realizada na administração pública federal brasileira, de forma extraordinária, no caso do Serviço Social Autônomo “Associação das Pioneiras Sociais”, lembra de certo modo que foi feito na Inglaterra na reforma estrutural. Houve um ganho de autonomia gerencial pela descentralização das estruturas. Da mesma forma, o movimento por maior autonomia, que vem sendo feito pelos reitores das universidades federais e dirigentes de organizações de saúde, em particular, caminha no sentido das características do modelo inglês.

Duas ressalvas devem ser feitas quanto ao papel do Contrato de Gestão. A primeira é que esse instrumento não deve ser entendido como uma “carta de alforria” para a Empresa Estatal, de forma a liberá-la de todos os controles do Governo. A segunda é que o contrato, embora seja considerado como uma forma adequada de melhorar o desempenho da Empresa Estatal, não é uma panacéia para resolver problemas graves de ordem administrativa e/ou financeira.

Cabe ainda observar que o Banco Mundo aí ma em documentos recentes que os Contratos de Gestão não se opõem ao programa de privatização e preconiza que os Governos não precisam se concentrar exclusivamente ou na privatização ou na melhoria das Empresas Estatais: eles podem perseguir ambas as políticas ao mesmo tempo.

Como se viu, a solução jurídica dada a Associação das Pioneiras Sociais é única. É necessária a busca de soluções com aplicabilidade mais ampla às fundações de jurídico público, como também às autarquias, hoje sujeitas ao regime jurídico único. É essencial e urgente que sejam estudados mecanismos que permitam maior flexibilidade gerencial a tais órgãos da Administração Pública indireta, bem como que viabilizem uma adequada remuneração aos seus funcionários.

#### **Conteúdos Fundamentais Necessários para o Sucesso do Contrato de Gestão**

Pode-se estabelecer uma estrutura genérica para o Contrato de Gestão, indicando aqueles conteúdos que dele devem necessariamente fazer parte. Assim, os seguintes itens devem constar do Contrato:

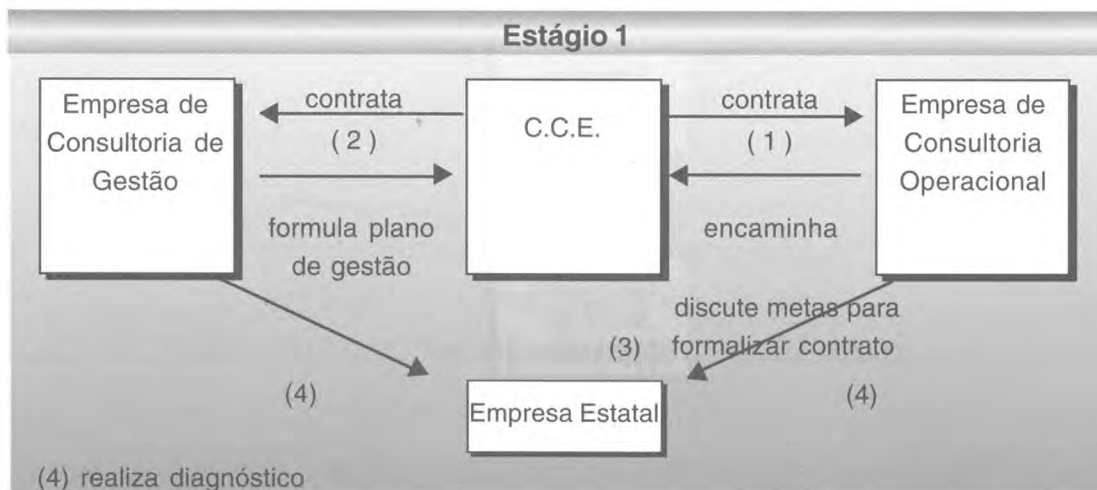
- Descrição do contexto macroeconômico em que a empresa opera e os cenários previstos para sua ação futura.
- Diagnóstico da Empresa.
- Determinação das Partes Contratantes.
- Objeto Geral do Contrato.
- Objetivos, Metas e Indicadores de Desempenho.
- Isenção de Autorizações Prévias e de Outras Normas de Controle.
- Prazo de Vigência.
- Condições de Renovação, Revisão, Suspensão ou Rescisão.
- Responsabilidade dos Administradores.

### O Modelo Institucional para a Implementação e a Avaliação dos Contratos de Gestão

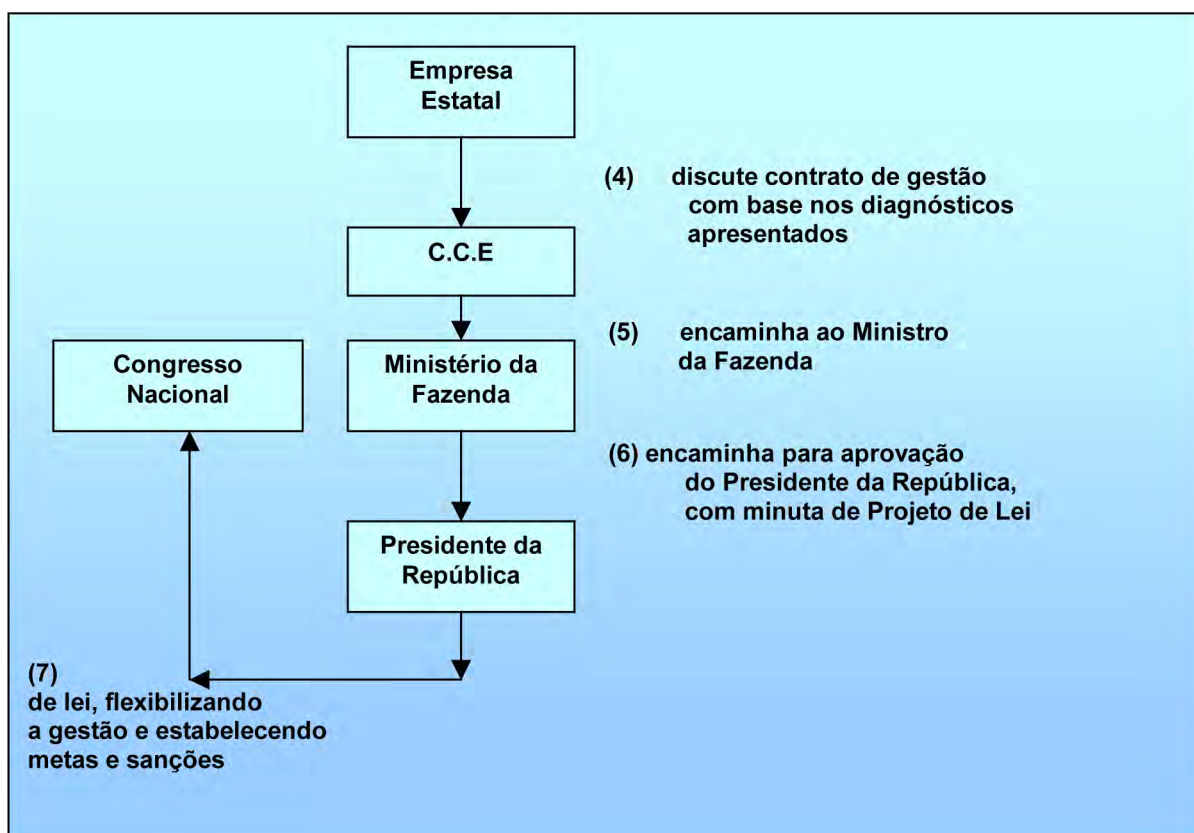
A seqüência de etapas necessárias para a implementação e avaliação dos Contratos de Gestão é apresentada a seguir:

- (1) Elaboração do contexto macroeconômico, diagnóstico da Empresa Estatal, estabelecimento de políticas empresariais, objetivos, metas e conjunto de indicadores.
- (2) Análise pela SEST dos documentos elaborados na etapa anterior.
- (3) Formalização do Contrato de Gestão.
- (4) Aprovação e assinatura do Contrato de Gestão pelo CCE.
- (5) Avaliação do desempenho da Empresa Estatal envolvendo elaboração de relatórios trimestrais, relatórios sintéticos de avaliação, aprovação desses relatórios pelo COE e encaminhamento ao Presidente da República.
- (6) Realização de auditorias operacionais.
- (7) Aperfeiçoamento de sistema de indicadores.

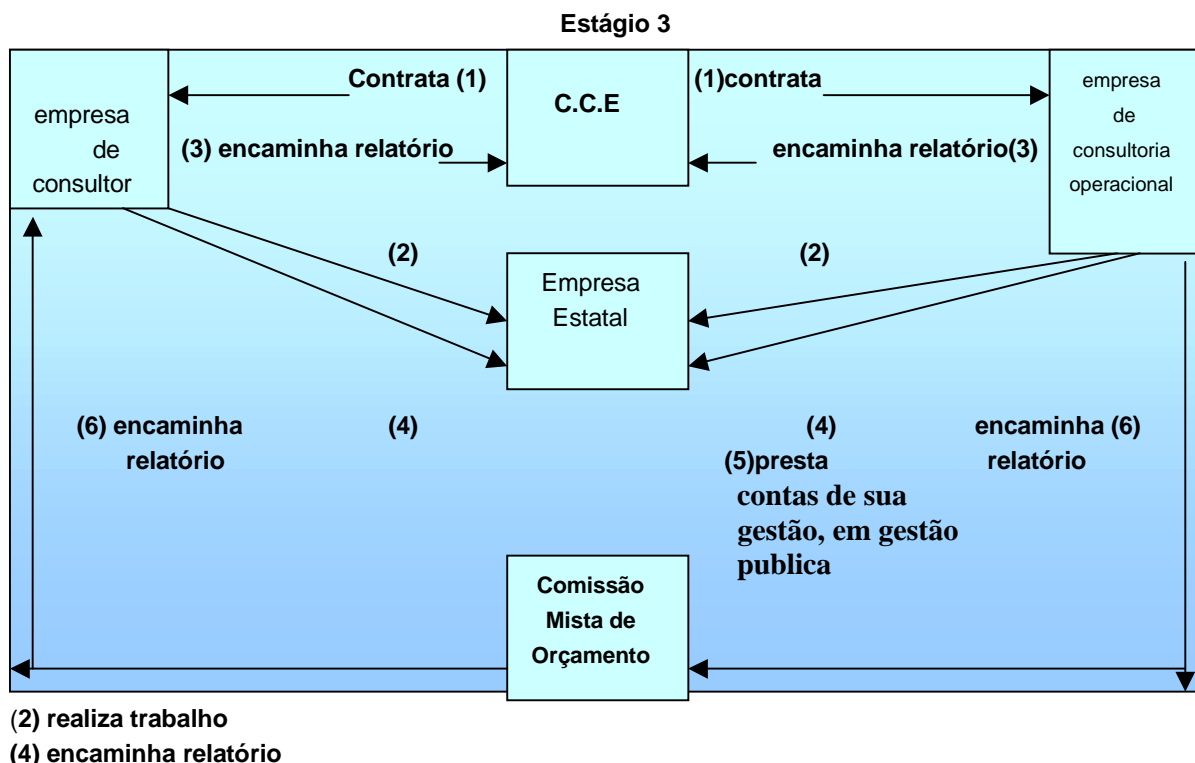
A sugestão é a de que fosse criada uma outra etapa que cuidaria da apresentação dos resultados obtidos pela empresa, vis á vis os compromissos assumidos quando da celebração do contrato de gestão, a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, em sessão publica, atingido, assim, o caráter público e transparência que devem ser dados as atividades de uma empresa estatal.



## Estágio 2



Semestralmente, a empresa estatal presta contas, em sessão pública, ao Congresso Nacional, na Comissão Mista de Orçamento, do seu Desempenho, devendo, na oportunidade, ser apresentado relatório circunstanciado, elaborado pela empresa de consultoria operacional e pela empresa de consultoria de gestão.



### Contrato de Gestão para outras Empresas Estatais: Tendências Recentes

Há dificuldades na aplicação do Decreto nº 137, de maio/91, que instituiu os Contratos de Gestão: Estas residem na expectativa de que qualquer Contrato de Gestão implique a concessão de amplo elenco de autonomias, de difícil aplicabilidade imediata a maioria das empresas públicas postulantes de contratação.

Por essa razão, vem sendo intenção do Governo Federal (conforme pronunciamentos da Presidência e do Ministro de Planejamento e do Ministro da Fazenda, desde janeiro de 1994), convocar empresas federais para que firmem com o Governo um tipo de compromisso considerado distinto do Contrato de Gestão definido pelo Decreto nº 137, de maio/91. Trata-se do "Acordo de Desempenho" ou Convênio de Desempenho" que é um compromisso da empresa para com o Governo e é um mecanismo de "Administração por Objetivos" visando a melhoria do desempenho gerencial.

Esta em estudo a SEST/SEPLAN a especificação de norma orientadora do método de avaliação do desempenho das empresas. Conterá, em princípio metas de produção, de produtividade, de implantação de programas de qualidade total, de compromissos financeiros, entre outros. As empresas assinantes desses compromissos poderão, no futuro, ser postulantes de Contratos de Gestão e obter autonomias, quando já estiverem preparadas para aceitação pelo Estado, de suas propostas contratuais.

A concepção de “Acordos de Desempenho” se aproxima muito daquela que já vem sendo praticada no governo do Estado de São Paulo desde 1991, com o título de “Contrato de Gestão”.

### **Identificação dos Obstáculos à Eficácia do Contrato de Gestão**

Os Contratos de Gestão deveriam provocar uma redução dos poderes dos órgãos fiscalizadores do governo, mas isso não acontece porque na uma relutância normal dos governos em reduzir suas prerrogativas, o que não se justifica, uma vez que os próprios Contratos de Gestão é que deveriam substituir os procedimentos e autoridades de controle. Por outro lado, há falta de uma voz forte dentro do governo para pressioná-lo a honrar seus compromissos. O mais interessante é que isto, embora ocorra em número muito maior nos países em desenvolvimento, também ocorre nos desenvolvidos.

Como uma das justificativas do sucesso dos Contratos de Gestão nos países desenvolvidos, acredita-se que, de modo geral, isso ocorra pela maior valorização do processo de negociação entre governo e organizações públicas, e a substituição de controles *a priori* por resultados *a posteriori*, demonstrando uma evolução no sistema de controle no campo público, com base para uma melhor gestão.

Além do problema em comum acima mencionado, no Brasil, pode-se afirmar com segurança que o sistema de controle governamental existente não cumpre plenamente as finalidades previstas na Constituição.

A existência do sistema de controle interno e de outras estruturas tidas como de controle não impede de afirmar, como ocorre com frequência, que há um excesso de controles sobre os órgãos, entidades e empresas do setor público, ao mesmo tempo em que o governo tem pouco controle sobre os mesmos.

Embora haja um consenso quanto a legalidade, legitimidade e necessidade do controle sobre organizações públicas, observa-se, historicamente, uma busca de autonomia como forma de obtenção de flexibilidade, eficiência e modernidade na gestão pública. Vê-se isto, por exemplo, na história da criação das entidades paraestatais e empresas do Estado, ao longo das décadas de expansão do setor público.

Quem convive com e conhece intimamente a burocracia pública não se surpreende ao ver inúmeras transgressões positivas das normas, que são empregadas como único recurso para fazer funcionar os serviços públicos em determinados momentos ou situações. O sentimento de desconforto, ocasionado por esse fato, intensifica o pensamento de que apenas um maior grau de autonomia gerencial pode trazer as organizações públicas mais funcionalidade e melhor desempenho.

### **Conclusões**

A razão de ser das empresas estatais, em princípio e a de garantir a sociedade a disponibilidade de bens e serviços essenciais ao desenvolvimento sócio-econômico conquista de uma qualidade de vida compatível com os seus anseios atuais, bem como de suas aspirações para as futuras gerações.

Por que, então, as empresas estatais brasileiras acabam não tendo um bom desempenho gerando prejuízos e automaticamente sendo doadas, extintas ou privatizadas?

As empresas publicas devem passar a ser administradas realmente como empresas produtivas, recorrendo a uma Administração por objetivos voltada para conquistas de níveis superiores de qualidade de serviços e de eficiência no uso dos escassos recursos públicos bem como eficiência no uso de recursos humanos, instalações e equipamentos.

O Contrato de Gestão é visto, assim, como um instrumento moderno e eficaz de relacionamento entre as partes envolvidas e como capaz de contribuir para solucionar as distorções ao relacionamento mencionadas. Espera-se que o resultado de sua implementação evidencie o papel da empresa publica dentro da política econômica e social do país. tornando sua administração mais transparente para o conjunto da sociedade. Como contrapartida a maior autonomia gerencial, o Governo, por intermédio do Contrato de Gestão, introduz um Sistema de Avaliação de Desempenho que torna possível o controle de resultados, ou seja, se as metas de desempenho operacional e econômico -financeiro pré-pactuadas foram atingidas.

Existem dificuldades a serem superadas no processo de implementação dos Contratos de Gestão. A primeira delas é cuidar para que o termo não sofra desgastes em função de ser considerado somente como carta de alforria para as empresas, sem que estas alcancem melhorias de eficiência e eficácia. A segunda, é que o Contrato não se torne mais um instrumento burocrático de controle instituído pelo Governo. Juntando-se aos demais já existentes.

Estruturado com o objetivo de garantir a eficácia das empresas, o **Modelo de Gestão Econômica GECON** compreende definições que podem contribuir para que o contrato de gestão alcance os seus reais propósitos, incorporando preocupações com: a) modelo de gestão da empresa: b) o planejamento do grau de autonomia; c) delegação de responsabilidade aos setores: d) a estruturação do processo de gestão da empresa: e) os sistemas de informações que suportam o processo de gestão mediante indicadores de desempenho adequados.

Em relação a este último aspecto, o **resultado econômico** é o melhor indicador de eficácia de uma empresa. Deve constituir, portanto, o principal indicador de desempenho do contrato de gestão.

O quadro atual, de enormes transformações, criou paradoxos fatais para as empresas brasileiras. Há empresas com passado brilhante e sem futuro previsível.

Nessa conjuntura, a matéria-prima mais escassa é a visão estratégica correta, a visão sistêmica capaz de trabalhar e estruturar esse volume de informações dispersas em um todo lógico e traçar um rumo que permita aproveitar as novas oportunidades sem perder foco.

No fundo, a lenta, porém segura, reconstrução da cidadania, por meio da democratização. de sucessivas eleições, é que está permitindo gradativamente ao romper com as amarras desse

subdesenvolvimento e passar a operar em bases mais modernas e cooperativas. Enfim, os princípios da cidadania estão amadurecendo.

A eficácia na aplicação do Contrato de Gestão em empresas estatais estará vinculada à vontade política do governo de querer fazer acontecer, a cobrança do cidadão, por intermédio do Congresso Nacional e à adoção de medidas corretivas que possam inibir qualquer ação que coloque em risco o planejamento estabelecido para a empresa, devendo, para tanto, todos os partícipes cumprirem fielmente com suas obrigações.

Essas medidas corretivas, em nossa apreciação, poderiam ser indicadas (ou evidenciadas) pela aplicação do Modelo GECON.

## Resumo

Na tentativa de controlar o desempenho das empresas estatais, o Governo acaba, em alguns casos, tirando a flexibilidade e a autonomia dos seus administradores, por intermédio da imposição de metas físicas e de gastos, a ponto de comprometer a sua capacidade adaptação às várias transformações econômicas sociais e políticas que caracterizam a realidade contemporânea.

Isso ocorre porque ao Governo interessam os instrumentos que garantam que desempenhos das empresas estatais ocorram na direção por ele desejada tendo por escopo a necessidade de otimização do benefício social gerado pelos recursos públicos investidos nessas empresas.

Este trabalho mostra que, sob a hipótese de continuidade e independentemente da escolha da melhor alternativa econômica, o Contrato de Gestão consiste numa opção quanto à forma de relacionamento entre o Governo (principal acionista) e a empresa estatal. Como uma alternativa de relacionamento entre controladores e gestores da empresa, o Contrato de Gestão pode coexistir com qualquer das decisões de continuidade da empresa.

Assume-se como premissa deste trabalho que, se os gestores das empresas estatais fossem obrigados a prestar contas ao Congresso, tivessem regras pré-estabelecidas e obrigatoriedade no cumprimento de metas e se, na falta de qualquer destes quesitos, fossem automaticamente substituídos por outros gestores com mais capacidade empresarial, o desempenho das estatais seria bem melhor, assim como seus resultados econômicos, políticos e sociais.

## Referências Bibliográficas

**ARCIRIO, Reynaldo.** Mechanims for government supervision for state enterprises in Brasil: a critical view. Lima(Peru): the World Bank, Lima. Peru, oct. 1985.

\_\_\_\_\_ Ação empresarial do estado brasileiro, Edição particular, Brasília, maio de 1991.

\_\_\_\_\_ Implementing the brazilian public enterprises - performance evaluation system: reasons, difficulties, responses, compabilities and impacts. International Meeting Economtc Development Institute, Ljubijanal Yugoslavia): The World Bank. nov. 1987.



**CATELLI Armando & GUERREIRO. Reinaldo**, GECON - Gestão econômica: administração por resultados econômicos :otimização da eficácia empresarial. Anais ao XVII Congresso Argentino de Professores Universitários de Costos – las jornadas Iberoamericanas de Costos y Contabilidad de Gestion. Argentina, out 1994.

**GECON** - Sistema de informação de gestão econômica: uma proposta para mensuração contábil do resultado das atividades empresariais. Boletim Interamericano da Asociación Interamericana de Contabilidad. Nov. 1992

**DOEILINGER. CV.** implicações na ação do estado. Revista Conjuntura Econômica. Vol. 36. a 10.

\_\_\_\_\_ outubro 1982. Implicações da ação do estado. Revista Conjuntura Econômica. out. 82.

**GAMBAROTTA.** Hector Estructura y tamaño del sector público en Argentina: impacto sobre las políticas macroeconomistas: Seminario Regional sobre Planificación y Gestión: Brasília, agosto 1989.

**GUERREIRO. Reinaldo**, Módulo conceitual de sistema de informação de gestão econômica: Uma contribuição à teoria da comunicação da contabilidade. São Paulo. 1989. Tese 1 Doutorado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade na Universidade de São Paulo.

**LIMA. Iran et alii.** Apostila: O papel do estado na economia: a função da avaliação de desempenho. Avaliação das Estatais e o Contrato Programa. Brasília, agosto/1 989. 230 p.

\_\_\_\_\_ Apostila: Contrato de gestão - uma solução para as estatais brasileiras. São Paulo. 1996. 22 p.

**SHIRLEY Mary & NELLIS. John.** Estudios del ide sobre el desarrollo - la reforma de empresas públicas / Las lecciones que enseñan la experiencia. Washington DC.: Banco Mundial (Doc. 523/Rev.2/26/92).

**WERNECK, Rogério L. Furquim.** A armadilha financeira do setor público e as empresas estatais. São Paulo: Editora Fórum Gazeta Mercantil, 1983.

\_\_\_\_\_ Uma análise do financiamento e dos investimentos das empresas estatais federais no Brasil. Revista Brasileira de Economia. Janeiro a Março 1985.

\_\_\_\_\_ Empresas estatais e política macroeconômica. Rio de Janeiro: Campus. 1986. 120 p.